

Hans-Jürgen Burchardt

Diez años de revolución bolivariana en Venezuela: avances y atrasos

Tras el final de la dictadura militar y la transición pactada hacia la democracia de 1958, el Estado petrolero de Venezuela disfrutó durante casi un cuarto de siglo de una bienaventurada trinidad integrada por prosperidad económica, equilibrio social y política democrática. El petróleo constituyó aquí no sólo el carburante de un constante crecimiento económico, sino también el lubricante entre los estratos sociales cuya heterogeneidad segmentaba en aquellos años, con frecuencia drásticamente, el panorama social de América Latina. Sin embargo, el pastel a repartir en este país andino era tan grande que apenas había necesidad de que se plantearan conflictos de distribución. Así es como fue creciendo una clase media relativamente amplia en el contexto regional y políticamente moderada, a la vez que se ponía coto a fragmentaciones sociales y se frenaba el potencial conflictivo de la oligarquía, de los campesinos y de la clase obrera (Karl 1987). Las élites nacionales y los empresarios fueron copiosamente obsequiados con impuestos fiscales mínimos, generosas subvenciones y altas tarifas aduaneras, mientras que las clases activas podían disfrutar plenamente de los sueldos y salarios más altos de América Latina gracias a bajas tasas de inflación. El sistema social experimentó un desarrollo exuberante y se caracterizó por su buena calidad. La pobreza se entendía como fenómeno marginal transitorio de la modernización, y el mismo proletariado hacía tiempo que se contaba como perteneciente a la clase media (Baloyra/Martz 1979).

Pero el sueño venezolano de la prosperidad perpetua pronto se convirtió en pesadilla: en 1983, la economía rentista topó drásticamente sus límites; en un “viernes negro” Venezuela devino insolvente y se sumió en una recesión de la que el país ya no lograría recuperarse plenamente. Estancamiento, hiperinflación, paro laboral creciente, mercado negro y corrupción cada vez mayores, a la par de un fuerte endeudamiento, crecientes –y en su mayoría inefectivas– intervencio-

nes estatales, déficits en el comercio exterior y en los presupuestos estatales, descapitalización y otras “yerbas no precisamente aromáticas” (Silva Michelena 1999: 91) fueron los síntomas más graves que evidenciaban que en Venezuela se empezaba a resquebrajar la estabilidad económica (Baptista 1997). Finalmente, en 1989, se intentó reorientar la economía hacia el crecimiento por medio de privatizaciones, más mercado y drásticos recortes sociales. Esta adaptación neoliberal fue a la vez una despedida al consenso social entre la élite política y la gran masa, lo cual terminó provocando una violenta explosión social: el *caracazo*. De esta manera, la segunda columna de la trinidad venezolana —el equilibrio social— comenzó ahora a desintegrarse (López Maya 1999). Y con el golpe militar de Hugo Chávez en febrero de 1992 —el cual, pese a su fracaso, se convirtió en símbolo de la protesta en contra de la corrupción del viejo régimen y contra el desmantelamiento social neoliberal, sobre todo entre la población más pobre— empezó finalmente a tambalearse la estabilidad de la democracia como última columna del sueño venezolano.

Tanto bajo aspectos socioeconómicos como también sociopolíticos, las décadas de 1980 y 1990 fueron un verdadero desastre para Venezuela: el producto interno bruto per capita se redujo entre 1980 y 1996 al nivel alcanzado en la década de 1960; la estructura de producción no se modernizó en ese mismo período de tiempo; el país perdió el enlace tecnológico con los avances internacionales; e incluso la misma industria petrolera nacional se hizo cada vez menos rentable. El empleo formal bajó entre 1990 y 1998 en un 40% y en el sector informal —donde los salarios suelen ser un tercio más bajos— descendió hasta más de un 50%. Finalmente, los ingresos reales medios habían bajado en 1995 hasta un nivel que venía a equivaler al del poder adquisitivo a principios de la década de 1950. En general, Venezuela presentaba a finales de la década de 1990 un cuadro económico que ya no correspondía a uno de los países más ricos de América Latina, sino más bien al de Haití o Nicaragua (Baptista 2003).

También en lo tocante a gastos en educación y salud, el país se encontraba entre los últimos de América Latina. Este descuido del ente social provocó una creciente divergencia de calidad: mientras que los servicios públicos iban perdiendo continuamente nivel, las clases medias y altas trataban de convertir los servicios públicos, al máximo posible, en bienes de club, o derivar a servicios totalmente privados.

Subrepticamente, con la introducción de impuestos, entre otros, se impuso una economización de los servicios sociales que fue marginando cada vez más a los socialmente débiles. Paralelamente siguieron creciendo la desigualdad social y la pobreza: entre 1980 y 1998, el 10% de la población más rica incrementó su porcentaje de renta nacional desde un casi 22% anterior a un 38%, mientras que el porcentaje del 40% más pobre de Venezuela bajó del 19% al 12%; en 1998, el 10% más pobre llegaba a poseer un 1% del ingreso nacional. En una visión diferenciada se pone de manifiesto que en el mismo período de tiempo toda la población venezolana perdió haberes —a excepción del 5% más rico que incluso se hizo más rico (CEPAL 2006). La pobreza se convirtió en un fenómeno que fue afectando cada vez a más sectores de la población, alcanzando en 1998 un porcentaje de más del 50%. Así, la composición social de Venezuela se había “invertido”: la clase media casi se había partido en dos partes iguales y ya apenas suponía un tercio de la población venezolana. A ello había contribuido particularmente la informalización y flexibilización de las relaciones laborales (Riutort 2001).

A finales de la década de 1990 existía pues, en Venezuela, una sociedad que se caracterizaba por un paro generalizado y pobreza extrema, una desigualdad extrema y un régimen político incompetente y corrupto, que no garantizaba ni prosperidad económica ni integración política y social. Los veinte años de crisis en Venezuela dejaron una secuela particular: la destrucción de la base económica, social y finalmente política de la democracia modelo de antaño. El país se había arruinado totalmente a finales de siglo: había pasado a ser un “newly declined country” y su régimen político había perpetrado el “suicidio” (Caballero 2000).

1. Las nuevas recetas del bolivarianismo

La mezcla del colapso definitivo del viejo régimen, de la confirmación fidedigna de un proyecto nacional —bolivariano— con el objetivo de acabar con la agonía de los dos últimos decenios, de la promesa de salvación a través de más justicia social y bienestar económico para las masas junto con la politización de las desigualdades sociales, es lo que catapultó al poder al *outsider* Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 1998. Para ello, el nuevo líder se había convertido en el

portavoz de los pobres y se había pronunciado por una mejora de la situación social. Con ello, la política social se convirtió en la prueba de fuego para su credibilidad, y de ahí que la cuestión social siga estando hasta hoy a la cabeza de la agenda política de la “V República” bolivariana de Venezuela.

El primer punto central de referencia de la nueva política social fue la nueva Constitución, ratificada ya a finales de 1999 en un referéndum nacional. En principio, la nueva Constitución se ve comprometida con los valores de la vida, de la libertad, de la justicia, de la igualdad, de la solidaridad, de la democracia, de la responsabilidad social, a los derechos humanos, a la ética y al pluralismo político. Pretende restablecer las relaciones no sólo entre Estado y sociedad, sino también entre los diversos ámbitos de la sociedad, y quiere fundamentar sobre ello un nuevo “sentido social de ciudadanía”.

Por un lado, el Estado es entendido aquí como espacio participativo en el que la sociedad puede conformar a través de múltiples posibilidades los asuntos públicos –nada menos que 130 de los 350 artículos de la nueva Constitución se ocupan directa o indirectamente de la participación–; por otro, el Estado es designado también como el protagonista y garante central de los derechos sociales, que está obligado a garantizar en medida suficiente trabajo, educación, asistencia médica y vivienda a todos los ciudadanos y a establecer justicia social al respecto (Delgado Blanco/Gómez Calcaño 2001).

Así es como la esencia de la nueva Constitución está integrada por tres componentes: primero, la promoción de un *social citizenship* basado en una universalización de los derechos sociales y excluyente de toda forma de discriminación; segundo, la creación de la justicia social como primera meta del orden social y económico y, tercero, la conformación de la política pública como espacio participativo para todos los ciudadanos. En el fondo, lo aquí perseguido no es otra cosa que una transición democrática desde la fracasada democracia liberal-representativa a una democracia social y participativa.

Como documento importante para la política social bolivariana se ha de citar además el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 (PDES), aprobado en 2001, en el que se concretan las directrices político-sociales del gobierno de Chávez y se presentan los instrumentos correspondientes. La perseguida universalización de los derechos debe ser garantizada por medio de un amplio acceso general a las más

diversas instituciones educativas y a la asistencia sanitaria, así como de la puesta a disposición por parte de los organismos públicos de suficiente espacio de vivienda. Un sistema de seguridad social, basado no exclusivamente en la actividad profesional, debe garantizar aquí la integración de los activos informales. Además, con el fortalecimiento de un sector de producción económica social, se ha de crear una mayor justicia en los ingresos. Y, paralelamente, una promoción local de la participación deberá estimular la apropiación de lo público en cuanto a espacio colectivo. Particularmente para la creación de espacios sociales y para garantizar la inclusión social se prevé un fomento de la autoadministración comunal: políticas de descentralización y de creación de redes sociales, de organizaciones base y de un foro público crítico, deberán ayudar a conformar la perseguida *social citizenship* (RBV 2001). En síntesis, la política social ya no es vista más como variable dependiente de procesos económicos y políticos, sino que se ha de convertir en el campo político propio determinante de la estructura (MSDS 2002).

Una política económica orientada a la estabilidad macroeconómica, a un presupuesto equilibrado y estabilidad monetaria así como a una ampliación de los ingresos fiscales, deberá seguir siendo la base para inversiones públicas y gastos sociales más altos para desembocar finalmente en un nuevo fomento de la infraestructura capaz de reducir las disparidades geográficas, además de las sociales. Adicionalmente se deberá reactivar la economía interior por medio del desarrollo del sector de producción económica social. Para ello se aspira llegar a un proteccionismo selectivo, a una política ocupacional activa, a una reforma agraria y a un nuevo sistema de impuestos, de intereses y de créditos, que tienda a promover empresas pequeñas y medianas así como la iniciativa empresarial particularmente entre los socialmente débiles (MPD 2001).

El papel estratégico político: “La Nueva Etapa: la Revolución en la Revolución”, proclamado en el 2004, constituye una ampliación de la concepción político-social del bolivarianismo por la dirección gubernamental. La primera de las diez directrices estratégicas aquí presentadas es la creación de una nueva estructura social venezolana a través de la implementación de los objetivos ya enumerados. En el 2006, Hugo Chávez proclama además en Venezuela el inicio de una nueva fase de la transición al Socialismo del Siglo XXI que debería

durar hasta el 2021 y que apuesta, primero, por un desarrollo endógeno y por un control estatal más fuerte de la economía; segundo, por un desarrollo social a base de programas político sociales y de una nueva política social; y, tercero, por una democracia participativa sobre la base local (Cartaya Febres 2006).

Las nuevas directrices y conceptos de la “V República” presentan en el papel un impresionante cambio de paradigma, y no sólo para América Latina: en la política social se apartan definitivamente de los conceptos neoliberales de la selección y la focalización, produciéndose un retorno al universalismo. La lucha contra la pobreza no es percibida sólo como tarea propia del Estado de bienestar y como responsabilidad del conjunto social, sino también reconocida como determinante interdependiente de economía y política. Con toda razón se parte del hecho de que el acceso a la educación, y particularmente a la educación básica, es central para la movilidad social. La cuestión social es también tratada como cuestión de la distribución, y a la élite nacional se la obliga más en este sentido; una reforma agraria, como una respuesta a la desigualdad social, es aquí sin duda un camino real. También el acoplamiento de la política social con política ocupacional activa es orientadora dada la correlación entre pérdida de ingresos e incremento de la pobreza –que se puede observar a escala global y que, también en el caso de Venezuela, está empíricamente probada. Y la promoción de participación local reconoce que la pobreza no sólo se basa en escasez material, sino que discriminaciones y exclusiones de índole política, étnica o específicas de género son igualmente importantes razones de la caída en la miseria.

La política económica contiene igualmente alternativas a la doctrina predominante: con una consolidación de los ingresos estatales a través del desarrollo de un sistema fiscal efectivo, Venezuela superaría uno de los más importantes achaques estructurales nacionales –y también regionales– y podría reajustar la política social a un nuevo modo de financiación. Adicionalmente se reconoce la importancia de condiciones marco, macroeconómicamente sólidas, para el desarrollo social –la inflación, por ejemplo, es siempre un impuesto que pagan los pobres–, así como el hecho de que a través de la perseguida democratización y la expansión de la economía nacional se abre el abanico de posibilidades del mercado interior y pueden ser explotados nuevos potenciales de ocupación y productividad.

En síntesis, la revolución bolivariana defiende por tanto la demanda de restablecer a un nivel más alto la perdida trinidad entre equilibrio social, legitimación democrática y eficiencia económica. Con su pretensión de universalización de los derechos sociales, de mayor justicia distributiva y del fomento de la participación económica, social y política como base de un nuevo sentido de ciudadanía, la “V República” formula pautas de una simbología que bien podría coronar de éxito el intento de construir una democracia social y participativa. Un éxito que serviría de ejemplo para toda la región (Burhardt 2006).

2. De misionero a las Misiones

Tras su entrada en el gobierno, Hugo Chávez presentó su proyecto el 27 de febrero de 1999 —exactamente diez años después del *caracazo*— bajo la divisa de “rastrear casa por casa, que el enemigo es el hambre”. Con ello inicia un primer programa de acción —el *Plan Bolívar*— que a través de ayudas inmediatas y el desarrollo de infraestructura social se propone garantizar un apoyo rápido a sectores de la población en condiciones precarias. El *Plan Bolívar* se caracteriza por ser un programa “by-pass” que actúa al margen de las tradicionales instituciones político-sociales y que apuesta por una implementación eficiente de sus medidas. Ésta es también la razón de que esté bajo una directiva militar, una vez que en la República bolivariana los militares son repetidamente estilizados como garantes de disciplina, orden, eficiencia, conciencia del deber y lealtad, y también como reserva de integridad moral y ética. El *Plan Bolívar* introdujo así en la política social venezolana una nueva fase de cooperaciones cívico-militares que se ha ido fortaleciendo hasta hoy.

Mientras entre los años 2000 y 2003 diversas elecciones, polarizaciones en la sociedad y conflictos sociales —que en el 2002 culminaron en un golpe de Estado y en una huelga general— hicieron que la política social en Venezuela pasara a segundo plano, el gobierno de la “V República” empezó a introducir, a partir de su reconsolidación iniciada a finales de 2003, una nueva ofensiva político-social. Al parecer inspiradas por los resultados del *Plan Bolívar*, se hallan hasta hoy en el centro de esta nueva iniciativa las así llamadas *Misiones*.

En un inicio, estos programas sociales estaban concebidos como una plataforma operativa que habría de garantizar, con un bajo grado de institucionalización, un rápido abastecimiento de sectores necesitados de la población. A más tardar a partir de 2005, estos programas se ampliaron y hoy constituyen el fundamento más importante de la política social bolivariana. Frente a las tradicionales políticas sociales se distinguen especialmente por su carácter extrainstitucional: sobre sus metas, conceptos e implementación no es el Parlamento quien debate y decide, sino comisiones directamente designadas por la Presidencia de la República. Su financiación no pasa por el presupuesto del Estado sino que se tramita a través de fondos especiales, particularmente de la compañía petrolera estatal, escapando así en su mayor parte al control público. Desde un punto de vista institucional, es cierto que las *Misiones* están subordinadas con frecuencia a los ministerios correspondientes, pero tienen el carácter de una estructura paralela que vincula jerárquica y directamente el nivel nacional con el local, dejando conscientemente de lado a otras instancias estatales.

En su concepción, las *Misiones*, al utilizar reservas públicas, tratan de reconstruir y organizar el abastecimiento con infraestructura social a nivel local y con el apoyo de los afectados. Los destinatarios y agentes del nivel local son generalmente círculos y comités de origen reciente que se comprometen activamente en la implementación de las medidas locales.

Tal extrainstitucionalismo se fundamenta por un lado en el objetivo de garantizar un alcance de las medidas político-sociales más amplio del que tenían las instancias tradicionales. Con mucha frecuencia éstas últimas no lograban llegar con sus servicios hasta los barrios pobres locales. Y, por otro lado, se aboga por una política de la desburocratización y de la promoción de la participación a nivel local, con cuya ayuda se ha de lograr a largo plazo la perseguida nueva configuración de sociedad y Estado cercanos al ciudadano. Así es como las *Misiones* se han convertido entretanto en la palanca más importante con la que el gobierno bolivariano trata de implementar la universalización por él propagada de derechos sociales y la promoción de la *social citizenship* (Rodríguez 2006).

Hasta el 2008 se han creado bajo esta concepción político-social más de veinte nuevos programas: entre ellos se cuentan, por ejemplo, seis misiones en política educativa, que van desde campañas de alfa-

betización hasta una modificación de la investigación y enseñanza científica; nueve misiones en el área de salud, para asistencia básica y ayudas sociales; y siete misiones para la promoción de la explotación económica social (De'Elia 2006). El énfasis de la política social bolivariana recae aquí sin duda sobre las áreas de educación y de salud. La primera cuenta con el intenso apoyo de los militares que, debido a su contribución a la alfabetización, ya fueron una vez solemnemente titulados “ejército de las luces”. La segunda disfruta a su vez desde hace algunos años del apoyo masivo de unos 21.000 expertos en salud cubanos, quienes en este ámbito suponen el 70% del personal calificado y quienes, en su calidad de “médicos descalzos”, tienen larga experiencia en la asistencia a grupos precarios de la población (Provea 2006).

Otro componente de la política social bolivariana digno de mención es, al lado de las *Misiones*, la aprobación de la nueva ley relativa al sistema de seguridad social (LOSS) por la Asamblea Nacional a finales del 2002. En sus primeras evaluaciones, esta iniciativa fue considerada, debido a su enfoque dirigido a crear un seguro universal para toda la población, como integral, eficiente, solidaria y participativa (Méndez Cegarra 2003). Adicionalmente se ha creado también para el sector de la explotación económica social nuevas bases jurídicas para un sistema de microfinanciación y se han fundado bancos especiales; a través de exenciones fiscales se vienen fomentando desde entonces pequeñas empresas y cooperativas. La proyectada reforma agraria que ha de distribuir más justamente la titularidad del suelo venezolano, hoy concentrada en unos pocos –donde sólo el 3% de los propietarios posee cuatro quintos de toda la superficie cultivable– fue igualmente introducida por decreto en diciembre de 2001. Quien no se halle en condiciones de cultivar más del 80% de su superficie tiene que pagar desde entonces impuestos más elevados, o incluso puede ser expropiado. Entre otras medidas adicionales se puede mencionar, además, el incremento regular de los salarios mínimos, lo cual tiene por finalidad mejorar el nivel de ingresos de los que ganan poco.

¿Cómo valorar en su conjunto todo el panorama político-social de la República bolivariana? Una mirada a macroindicadores seleccionados muestra que Venezuela ciertamente se ha caracterizado, en los últimos años, por un crecimiento relativamente robusto con cuotas afortunadamente bajas de inflación y con un desempleo en descenso,

así como por gastos sociales cada vez mayores pero no dramáticamente crecientes: el porcentaje de los gastos sociales en el producto nacional bruto subió de aprox. 9% en 1999 a casi 14% en el 2007, encontrándose así apenas por encima del promedio de la región (CEPAL 2007). Sin embargo, cabe añadir que tales índices oficiales no dicen especialmente mucho dado que las salidas destinadas a las *Misiones* fueron apartadas del control público, siendo imposible en consecuencia ofrecer datos fiables sobre los verdaderos gastos de la política social bolivariana. Cálculos hechos sobre la base de los pocos asertos del gobierno sobre el presupuesto de las *Misiones* ofrecen vagas referencias de que el Estado, entre 2003 y 2006, puso a disposición de las *Misiones* una cantidad adicional cuyo monto podría llegar hasta un 20% del producto interno bruto (PROVEA 2006).

Si consideramos por otro lado los resultados de los programas político-sociales por separado, hay que señalar, en primer lugar, que las *Misiones* son exitosas en aspectos importantes. Recientes encuestas nacionales –no próximas al gobierno– y también internacionales, documentan claramente que en Venezuela se ha producido en los últimos años una impresionante mejora de la situación de ingresos y de asistencia de amplias capas de la población: tan sólo entre 2004 y 2006 casi un 60% de la mayoría más pobre de la población gozó de mejoras de al menos un 40% en sus ingresos; y otro 30% de los venezolanos disfrutaron aumentos de su renta de hasta un 15% (Brouwer 2007). La pobreza se redujo en este período desde casi un 50% en 1999 a un 30% en el 2006, y la pobreza extrema, con un 10%, casi se dividió por dos en el 2006; Venezuela queda así claramente por debajo del promedio regional (CEPAL 2007). Si nos basamos en criterios de ingresos se puede observar dentro de la sociedad venezolana una movilidad colectiva hacia adelante simultánea a una desigualdad decreciente: mientras que la capa de ingresos bajos disminuyó en aprox. un 12% hasta llegar a un 46%, la capa media baja creció un 10% hasta alcanzar el 34%. Resulta llamativa la disminución paralela de la clase alta desde el 4% al 2,4%: dado que el gobierno venezolano no ha aplicado hasta el momento ninguna medida de expropiación o de otro tipo de distribución como, por ejemplo, impuestos especiales, se puede suponer que las razones hay que buscarlas sobre todo en la migración y fuga de capitales así como en desvaloraciones del capital condicionadas por la inflación (Brouwer 2007).

Datos adicionales muestran en detalle que el gobierno actual se ha acercado con las *Misiones* a la meta de llegar directamente a los más necesitados y a la de construir una asistencia social básica universal: la misión *Barrio Adentro*, por ejemplo, aseguró hasta 2006 una asistencia básica médica para 13 millones de personas mientras que el alcance del tradicional sistema de salud ofrecía tales servicios sólo a 3,5 millones (OPS/OMS 2006). La reconstrucción y ampliación del ente educativo puede presentar igualmente notorios progresos: el grado de alfabetización pasó en el período 1998-2005, de 90% a 95%, y la escolarización en la preescuela y en el nivel medio ha subido en ambos casos más de un 20%. Y como quiera que en las nuevas escuelas se trata en parte de escuelas de todo el día con comida, también mejoró adicionalmente la situación alimenticia de muchos niños. No obstante, es cierto que la situación del personal, el desarrollo curricular y los materiales didácticos existentes pueden ser calificados todavía de deficientes.

En cuanto a los aspectos político-laborales, en los últimos años tanto las medidas de ocupación de las *Misiones* como el aumento regular de los salarios mínimos y el fomento de la explotación económica social han conducido a una mejora de la situación productiva y de salarios del personal activo; claro indicio de ello es el descenso en la ocurrencia de paros desde el 2003. Cabe añadir, sin embargo, que no se ha logrado reducir significativamente el porcentaje de la ocupación informal; éste seguía alcanzando en el 2006 todavía un 50% de la población económicamente activa. Adicionalmente, estimaciones públicas indican que, en el mismo año, al menos el 40% de los ocupados en la economía formal y más del 60% en la informal cobraron menos del monto correspondiente al salario mínimo legalmente prescrito. Además de esto, las mujeres siguen todavía hoy en una situación particularmente desventajosa en todos los ámbitos de las relaciones laborales (PROVEA 2006).

A manera de resumen, podemos constatar que la revolución bolivariana ha logrado sin duda mejorar significativamente la situación de ingresos y el abastecimiento básico, particularmente de las capas pobres y desfavorecidas. Menos exitosas son, sin embargo, las medidas político-sociales adoptadas allí donde se precisa un mayor grado de complejidad y hay una mayor necesidad de institucionalidad. Así es como no avanza la implementación de la nueva ley del sistema de

seguridad social (LOSS) y, particularmente en este punto, el planificado seguro universal de pensiones y de salud. A finales del 2006 eran menos del 40% de la población quienes tenían acceso a los servicios de seguridad social (Díaz Polanco 2006). Apenas se puede entender la incapacidad de acción del gobierno, permanente desde 2003, en este campo político-social tan importante. En lugar de integrar ahora la nueva infraestructura social creada por las *Misiones* dentro de un amplio sistema de seguridad social y consolidarlo sustentablemente, se puede observar más bien lo contrario: algunas *Misiones* se hacen cargo en volumen y tiempo limitados de tareas que han de ser clasificadas como servicios clásicos de la seguridad social, sacan incluso reservas de los fondos de la seguridad social y socavan así la legitimidad de las leyes aprobadas con respecto a la seguridad social.

Tampoco en cuanto a la reforma agraria, que hizo posible que hasta el 2005 se distribuyeran a cooperativas y pequeños productores nada menos que un total de 3.000.000 de hectáreas de tierras arrendadas, y de la que se beneficiaron más de 150.000 familias, se puede hablar hasta ahora de grandes éxitos: la superficie agraria cultivable y la producción han crecido sólo muy lentamente en los últimos años en Venezuela, muchas cooperativas parecen estar enfrentadas a corrupción estatal, conflictos políticos locales y a falta de conocimientos y apoyo técnico. En principio, llama la atención que el porcentaje de los obreros de cooperativa registrados se haya reducido entre 2003 y 2006 en un 60%, y que en el mismo año sólo supusiera aún apenas un 2% de la población económicamente activa. Apenas si se puede hablar por tanto de una estabilización de este programa (PROVEA 2006).

3. La revolución bolivariana: ¿una perspectiva?

La política social de la “V República” parece ser cada vez más exitosa en los últimos años. Pero su resultado más importante no es la relativamente rápida mejora de índices sociales centrales, sino el hecho de que las *Misiones*, junto con la puesta a disposición de una infraestructura social, han devuelto a los pobres de Venezuela también una voz, dignidad, esperanza y una nueva autoestima, logrando además movilizar todo ello políticamente (Lacruz 2006). Para América Latina, donde tradicionalmente la manifiesta fragmentación y polarización social ha dejado hasta ahora tan pocos rastros en la política, esto supone un

resultado bastante considerable. Puesto que Venezuela contradice así el conocido pesimismo de que la justicia social no tendría oportunidad en América Latina, por sufrir hoy los pobres de manera más bien callada en lugar de rebelarse, no disponiendo por tanto ya más del potencial conflictivo necesario para reformas sociales (O'Donnell 1998).

Por tanto, las movilizaciones de las *Misiones* pueden ser consideradas, sin lugar a dudas, como un requisito necesario para la creación de la buscada democracia social y participativa. No obstante, también hay que añadir que no son una condición suficiente para el éxito de este proyecto: no se ha de confundir movilización con la participación en sí —ésta última no sólo presupone un alto grado de congestión general, sino también procedimientos formales y regulaciones institucionales para asegurar todos los flancos. Si se han de sondear los potenciales y perspectivas de la revolución bolivariana habrá que examinarse primero si la movilización practicada hasta ahora garantiza por medio de la institucionalización, y hasta qué punto, una participación general. Si echamos un vistazo sobre el proceso resultan llamativos los siguientes patrones:

En primer lugar, en la política social se puede observar, debido a su extrainstitucionalidad, un marcado incremento de *incoherencia institucional*. Este *paralelismo*, como hoy es frecuentemente llamado en Venezuela, lleva a que muchos programas apenas estén sintonizados entre sí y a que no sean integrados en la política social, particularmente las ya existentes estructuras de los servicios públicos. Tal inconsistencia conduce a notables pérdidas por fricción y de reservas, mermando a plazo medio la eficiencia de las medidas. Adicionalmente, entorpece e imposibilita el desarrollo de importantes instituciones político-sociales como, por ejemplo, sistemas de seguridad social o la estabilización de estructuras productivas nuevas tales como de un sector de la explotación económica social —el fracaso de la reforma agraria constatado hasta ahora es sintomático de ello.

Hasta ahora, la revolución bolivariana trataba de superar los problemas derivados de la incoherencia institucional por medio de una fuerte concentración administrativa. La falta de transparencia y de *accountability* en la política y en las administraciones de ahí resultantes han conducido, en segundo lugar, a una corrupción *desbordada*. La crítica creciente a nivel nacional a esta corrupción se ve también con-

firmada por cifras internacionales: en las evaluaciones del *International Corruption Perceptions Index* (CPI) de la organización *Transparency International*, Venezuela ha pasado del rango 75 en 1999 al 158 en 2008; actualmente el país ocupa después de Haití el último lugar en la región (Transparency International 2008). En tercer lugar, el día a día del gobierno de la “V República” está marcado por una política que no apuesta por consistencia y sostenibilidad, sino por efectos rápidos y prurito de legitimación. Debido al carácter carismático de su líder Hugo Chávez, la política es celebrada como comunicación directa entre el pueblo y su caudillo; tiene un fuerte carácter aclamatorio, su apoyo depende de una opinión pública proclive a saltos impulsivos, de los resultados perceptibles de la política gubernamental y de preferencias subjetivas cortoplacistas sobre todo de las capas sociales bajas. Tal vez el vehículo más importante de esta comunicación sea el populismo que repetidamente se le echa en cara al presidente. En contraste, se aprecia poco y se consideran como una carga los procedimientos regulados, las instituciones o asociaciones políticas y las organizaciones intermediarias; el grado de organización política de los grupos de interés en Venezuela es en correspondencia relativamente débil. Este estilo político se podría designar como volatilidad política.

La incoherencia institucional, la corrupción y la volatilidad política no sólo son componentes importantes de la política social bolivariana, sino que además se entrelazan para formar otro rasgo estructural central que caracteriza a la “V República” como un todo: una *desinstitucionalización* como proceso latente de la erosión de la legalidad institucional y de instituciones democráticamente legitimadas. Tal desinstitucionalización goza en Venezuela de una fuerte tradición: desde la Independencia se puede observar un ciclo, que se repite con regularidad, en el que toda crisis económica de envergadura se acumula en otra política en la que hace su aparición una nueva constelación de poder caracterizada por nuevos patrones de legitimación y modelos políticos, que promete un nuevo curso económico y que desacredita las instituciones ya creadas. Desde esta discontinuidad e inseguridad institucionales se ha ido generando en los últimos 150 años en Venezuela modos de comportamiento institucionales e individuales, que atribuyen a y exigen de las instituciones estatales mismas sólo una responsabilidad y seguridad limitadas. Dichas instituciones, en lugar

de ofrecer eso, se orientan a beneficios personales cortoplacistas y que –aún contra su propia convicción y voluntad– obstaculizan la planificación largoplacista o incluso la implementación de proyectos políticos.

Si resumimos estos resultados podemos constatar que la movilización política en Venezuela no ha desembocado hasta ahora en una mayor participación (institucional y formalizada), sino que ha conservado su carácter *ad hoc*. Pero como lo vienen mostrando los estudios empíricos, en países en que la población se ve confrontada constantemente a inseguridades, las relaciones clientelistas con el Estado se convierten con frecuencia en la estrategia de seguridad dominante de la acción social (Gough/Wood 2004). Este conocimiento abre una comprensión más profunda sobre la dinámica actual de la sociedad venezolana: según éste, la política social sería expresión de un *paternalismo* estatal, convirtiéndose en su principal vehículo. El paternalismo se legitima a través de la protección que el mandatario garantiza a sus seguidores y que se cimenta por medio del clientelismo –el mandatario no sólo es patrón, sino el señor personal. Exactamente tal relación de patronazgo y clientelismo ha caracterizado siempre la cultura política y la política social de Venezuela y se ve ahora reforzada por los programas actuales: las medidas sociales no son mediadas como transferencia carente de sujeto por parte del Estado, sino que están altamente personalizadas, son concedidas de modo clientelista e implementadas de manera jerárquica y autoritaria. Informes sobre el hecho de que las *Misiones* no están en absoluto concebidas universalmente para todos, sino que aquellos que no sean partidarios de la revolución bolivariana o que se articulan conscientemente en contra de la política de Chávez son excluidos, vendrían a corroborar tal resultado (Virtuoso 2006).

Huelga decir que tales modelos relacionales poco tienen que ver con el enfoque bolivariano de entender la política gubernamental como espacio público que puede ser conformado a todos los niveles. En todo caso, tanto el rechazo por parte de la población venezolana, a finales de 2007, del cambio constitucional, promovido por Hugo Chávez y democráticamente restrictivo; como el respeto con que el mismo Chávez y la “V República” han aceptado esta manifestación democrática de voluntad, han subrayado claramente una cosa: en la relación de tensión entre más participación y más paternalismo no se ha tomado

aún ninguna decisión definitiva en Venezuela. Y ahora que el anterior potencial de movilización ha alcanzado sus límites y tienen que ser exploradas nuevas fuentes de legitimación, la consolidación de la política social bolivariana, en el fondo innovativa, podría convertirse en una opción atractiva para el gobierno. Un desarrollo en esta dirección sería probablemente la mayor garantía para que, ante la reducción de los márgenes de distribución, la “V República” no adopte los patrones de comportamiento de la élite de antaño, y para que el compromiso sellado con los pobres de Venezuela no se derrita bajo el sol tropical, o se desmorone al ritmo del descenso de los precios del petróleo –como en tiempos pasados.

Bibliografía

- Baptista, Asdrúbal (1997): *Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta*. Caracas: Ediciones IESA.
- (2003): “Las crisis económicas del siglo XX venezolano”. En: Márquet, Patricia/Piñango, Ramón (eds.): *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*. Caracas: Ediciones IESA, pp. 47-68.
- Baloyra, Enrique A./Martz, John D. (1979): *Political Attitudes in Venezuela: Societal Cleavages and Political Opinion*. Austin: University of Texas.
- Brouwer Steve (2007): “Changing Income Distribution in Venezuela: Sorting Out Data and Bias”. En: <www.venezuelanalysis.com/analysis/2794> (10.12.2007).
- Burchardt, Hans-Jürgen (2006): *Tiempos de Cambio: Repensar América Latina*. San Salvador: Boell.
- Caballero, Manuel (2000): *La gestión de Hugo Chávez. 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*. Madrid: Catarata.
- Cartaya Febres, Vanessa (2006): *Agenda para el Diálogo sobre la Pobreza en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2006): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2007): *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- D’Elia, Yolanda (ed.) (2006): *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: ILDIS.
- Delgado Blanco, Andy/Gómez Calcaño, Luis (2001): “Concepción de la ciudadanía social en las Constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999”. En: *Cuadernos del Cendes*, 46, pp. 73-100.
- Díaz Polanco, Jorge (2006): “La seguridad social en Venezuela: ¿de seguro a seguridad?”. En: Maingon, Thais: *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS, pp. 229- 243.

- Gough, Ian/Wood, Georg (eds.) (2004): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karl, Terry Lynn (1987): "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela". En: *Latin American Research Review*, 22, 1, pp. 63-94.
- Lacruz, Tito (2006). "Balance Sociopolítico: una ciudadanía social inacabada". En: Maingon, Thais (ed.): *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas: ILDIS, pp. 111-184.
- López Maya, Margarita (1999): "La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo)". En: López Maya, Margarita (ed.): *Lucha popular, democracia, neoliberalismo. Protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 211-235.
- Méndez Cegarra, Absalón (2003): "El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela". En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 9, 3, pp. 145-156.
- MPD (Ministerio de Planificación y Desarrollo) (2001): *Programa Económico 2001*. Caracas: RBV.
- MSDS (Ministerio de Salud y Desarrollo Social) (2002): *Plan Estratégico Social 2001-2007*. Caracas: RBV.
- O'Donnell, Guillermo (1998): "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections". En: Tokman, Victor E./O'Donnell, Guillermo: *Issues and new Challenges Poverty and Inequality in Latin America. Issues and new Challenges*. Notre Dame: University of Notre Dame, pp. 49-71.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud y Ministerio de Salud) (2006): *Estrategia de cooperación de OPS/OMS con Venezuela 2006-2008*. Caracas: PROVEA.
- PROVEA (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos) (2006): *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual 2005-2006*. Caracas: PROVEA.
- RBV (República Bolivariana de Venezuela) (2001): *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación*. Caracas: RBV.
- Riutort, Matías (2001): "La causas de la pobreza en Venezuela". En: *Pobreza: Un mal posible de superar*. Vol. 2. Caracas: UCAB, pp. 29-39.
- Rodríguez, Enrique (2006): "Política social actual: una visión desde el Gobierno". En: Maingon, Thais (ed.): *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS, pp. 269-290.
- Silva Michelena, Héctor (1999): "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa". En: Álvarez, Lourdes/Rosario, Helia Isabel del/Robles, Jesús (eds.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 85-114.
- Transparency International (2008): *Transparency International Corruption Perceptions*. En: <www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table> (30.12.2008).
- Virtuoso, José S. L. (2006): "La política social desde los sectores populares de los barrios urbanos". En: Maingon, Thais (ed.): *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS, pp. 291-308.

